

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu tujuan dari pembangunan nasional Indonesia yang juga sejalan dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah memajukan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, oleh sebab itu sebagai upaya untuk mencapai tujuan tersebut Pemerintah Indonesia terus menggalakkan pembangunan di berbagai bidang, termasuk pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum membutuhkan tanah sebagai salah satu aspek penting pendukung keberhasilan pelaksanaannya, namun yang menjadi permasalahan adalah jumlah tanah yang dikuasai oleh negara terbatas. Berdasarkan keadaan tersebut maka mulai dilakukan pengadaan tanah oleh Pemerintah dengan menggunakan tanah perseorangan atau badan hukum yang telah dikuasai dengan suatu hak atas tanah guna memenuhi kebutuhan tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Tanah bagi bangsa Indonesia memiliki peran yang sangat strategis untuk mencapai kehidupan masyarakat yang adil dan makmur, namun karena pengelolaannya yang tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka Negara diberi kewenangan untuk menguasai. Secara konstitusional, kewenangan Negara untuk menguasai tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur bahwa :

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Kewenangan Negara untuk menguasai tersebut merupakan pelimpahan tugas Bangsa dan merupakan hubungan hukum konkrit antara Negara dengan Bumi, air, dan kekayaan alam. Kewenangan Negara tersebut bersifat publik semata-mata (Budi Harsono, 2003 : 271). Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, maka diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan salah satu tujuan dibentuknya UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum.

Terkait dengan tanah dalam hubungannya dengan rakyat Indonesia, Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA menentukan :

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Pengaturan dalam Pasal 1 UUPA tersebut dikenal sebagai hak bangsa, yaitu merupakan hak penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang tertinggi. Selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada, dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan hubungan tersebut (Urip Santoso, 2006 : 58).

Hak menguasai Negara sebagaimana diatur Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA sebagai berikut :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat, dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hak menguasai dari Negara tersebut merupakan hubungan antara Negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai hubungan penguasaan dan bukan pemilikan. Di Indonesia, dalam konsep Negara menguasai, Negara yang memperoleh kewenangan dari seluruh rakyat (bangsa) Indonesia, diberi kedudukan sebagai badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang untuk mengatur pemanfaatan tanah serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah (Maria SW. Sumardjono, 1998 : 5).

Wewenang Negara yang bersumber dari hak menguasai tersebut harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk mencapai kemakmuran rakyat serta

pelaksanaan hak menguasai dari Negara dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Ketentuan lebih lanjut mengenai hak menguasai Negara terdapat dalam

Pasal 4 UUPA yang memuat ketentuan sebagai berikut :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh perseorangan maupun badan hukum, dan hak-hak atas tanah tersebut memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi, selain itu ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Adapun macam-macam hak-hak atas tanah yang dimaksud Pasal 4 ayat (1)

UUPA, diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA sebagai berikut :

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :
  - a. Hak milik,
  - b. Hak guna usaha,
  - c. Hak guna bangunan,
  - d. Hak pakai,

- e. Hak sewa,
- f. Hak membuka tanah,
- g. Hak memungut hasil hutan,
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Urip Santoso, 2006 : 59).

Semua hak atas tanah yang diatur Pasal 16 ayat (1) UUPA tersebut menurut Pasal 6 UUPA memiliki fungsi sosial. Interpretasi atas fungsi sosial hak atas tanah di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu harus diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan (Maria SW. Sumardjono, 2006 : 78).

Sehubungan dengan ketentuan Pasal 6 UUPA tersebut, maka dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, makna fungsi sosial hak atas tanah harus sungguh-sungguh diperhatikan.

Ketentuan dasar tentang pengadaan tanah di dalam UUPA bersumber pada

Pasal 18 UUPA tentang pencabutan hak atas tanah yang mengatur bahwa :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 18 UUPA memberikan arahan dalam hal pengadaan tanah, yaitu kegiatan pengadaan tanah tersebut harus mengacu pada kepentingan umum, harus melihat hak atas tanah yang dapat dicabut, dengan memberikan ganti rugi yang layak, serta diatur dengan undang-undang (A.P. Parlindungan, 1994 : 80).

Ketentuan mengenai pencabutan hak atas tanah dalam Pasal 18 UUPA lebih lanjut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya. Terdapat dua cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, yaitu melalui pencabutan secara paksa (Pasal 1) dan melalui musyawarah (Pasal 10).

Pencabutan hak atas tanah secara paksa merupakan jalan terakhir bila melalui musyawarah antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah tidak mencapai kesepakatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan. Terlebih dahulu sebelum melakukan pencabutan hak atas tanah secara paksa harus diusahakan memperoleh tanah melalui musyawarah dengan pemegang hak atas tanah. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 sangat jarang diberlakukan karena proses untuk mendapatkan tanah melalui pencabutan hak

atas tanah membutuhkan waktu yang cukup panjang. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 baru satu kali digunakan, yaitu untuk pembangunan proyek pasar Senen di Jakarta Pusat.

Berdasarkan hal tersebut kemudian ditetapkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembebasan tanah dan/atau sekarang disebut pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang telah diganti berkali-kali, mulai dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 yang karena dianggap tidak konstitusional kemudian diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 kemudian diganti lagi dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan telah disempurnakan beberapa pasalnya dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Terakhir, pengaturan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang pada saat penelitian tesis ini dilakukan masih dalam bentuk Rancangan Undang-Undang, saat ini Rancangan Undang-Undang tersebut telah disahkan pada tanggal 14 Januari 2012 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pengertian mengenai pengadaan tanah diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yaitu :

Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pengadaan tanah sebagai salah satu alternatif guna memenuhi kebutuhan akan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah dengan tata cara dan besaran nominal tertentu.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah (Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006). Prinsip penghormatan tersebut diwujudkan melalui ganti rugi yang wajib diberikan oleh Pemerintah kepada pemegang hak atas tanah. Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 memuat ketentuan mengenai definisi ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu :

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Berdasarkan pasal tersebut maka ganti rugi atas tanah harus diberikan bagi kerugian yang bersifat fisik maupun nonfisik dan nilainya dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.



Ganti rugi atas tanah merupakan unsur pokok dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diberikan sebagai pengganti bagi hak atas tanah yang telah diserahkan atau dilepaskan. Ganti rugi atas tanah secara filosofis dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak atas tanah agar tingkat kehidupan sosial ekonominya tidak mengalami penurunan jika dibandingkan dengan sebelum terkena pengadaan tanah. Diharapkan dengan adanya ganti rugi atas tanah maka hak-hak individu ketika berhadapan dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas tidak dikorbankan begitu saja..

Terkait hal tersebut maka pertama-tama diperlukan kepastian hukum mengenai ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kepastian hukum menjadi nilai bagi setiap pihak sehingga tidak dapat berbuat semena-mena. Adanya kepastian hukum mengenai ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada akhirnya dapat memberikan perlindungan hukum yang baik pula bagi bekas pemegang hak atas tanah.

Ketentuan mengenai ganti rugi atas tanah pun harus memenuhi rasa keadilan. Keadilan dan masyarakat pada saat ini dapat diumpamakan seperti dua kutub yang saling terpisah. Kondisi tersebut tentu sangat jauh dari dasar filosofis lahirnya hukum yaitu tidak sekedar untuk menciptakan tertib sosial (*social order*), tapi lebih dari itu, bagaimana hukum yang dilahirkan dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat.

### Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi

Manusia memuat ketentuan sebagai berikut :

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

Berdasarkan pasal tersebut maka jelas bahwa keadilan merupakan hak setiap warga negara yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Ketentuan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum selain harus mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum, harus pula mewujudkan rasa keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah. Ganti rugi atas tanah yang adil dapat memberikan jaminan bagi tingkat kehidupan sosial ekonomi yang minimal sama atau bahkan lebih baik bagi bekas pemegang hak atas tanah jika dibandingkan dengan keadaan sebelum terkena pengadaan tanah.

Contoh kasus yang berkaitan dengan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah kasus pendudukan jalan tol Serpong-Jakarta, tepatnya di ruas jalan tol Pondok Ranji Kabupaten Tangerang yang terjadi pada hari Jumat tanggal 24 Februari 2006 akibat tidak terselesaikannya masalah ganti rugi (Sujudono, 2006 : 5).

Pada kasus pembangunan jalan tol Pondok Ranji, para pihak pemilik tanah tidak kunjung mendapat pembayaran ganti rugi atas tanahnya yang digunakan untuk proyek jalan tol sejak tahun 1995 sampai dengan tahun 2006 akibat tidak jelasnya proses pembebasan lahan yang dilakukan antara PT Jasa Marga dengan Dinas PU. Tahun 2006 setelah kasus tersebut dibawa ke jalur hukum

hingga tingkat kasasi, para pemilik tanah dinyatakan berhak untuk menerima ganti rugi, namun hingga tahun 2010 ganti rugi atas tanah tersebut tetap tidak kunjung diberikan oleh instansi terkait kepada para pemilik tanah (<http://news.okezone.com/read/2010/04/27/338/326763/tuntut-ganti-rugiwarga-blokir-tol-pondok-ranji>, diakses tanggal 20 Juni 2011).

Pada kasus tersebut di atas, walaupun ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, serta terdapat putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap, namun dalam kenyataannya tidak serta merta memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum dan keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah.

Kasus lain yang juga berkaitan dengan ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Proyek Jalan Tol *Jakarta Outer Ring Road* (JORR). Dalam kasus tersebut warga masyarakat menggugat Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 1907/2010 tertanggal 4 November 2010 yang mengatur mengenai besaran ganti rugi atas tanah bagi masyarakat yang terkena proyek pembangunan JORR. Gugatan tersebut muncul karena besaran nilai ganti rugi yang ditetapkan dianggap bersifat sepihak dan tidak melibatkan masyarakat (<http://hukumonline.com/berita/baca/lt4d7eea28f06d3/keputusan-ganti-rugi-tol-jorr-digugat>, diakses tanggal 20 Juni 2011). Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 padahal secara jelas memuat ketentuan bahwa untuk menetapkan bentuk dan besaran nilai ganti rugi harus terlebih dahulu diadakan musyawarah, tidak boleh ditetapkan

secara sepihak saja seperti dalam kasus ganti rugi pengadaan tanah untuk proyek pembangunan JORR.

Contoh-contoh kasus di atas membuktikan bahwa masalah ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tetap tidak kunjung selesai walaupun telah mengalami beberapa kali perubahan pengaturan. Terdapat anggapan bahwa dengan adanya dan diterapkannya aturan hukum mengenai ganti rugi atas tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka telah ada kepastian hukum dan Pemerintah telah memberikan perlindungan hukum serta keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah. Melihat fakta yang terjadi dalam masyarakat selama ini, dengan adanya dan diterapkannya aturan mengenai ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum seutuhnya menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum, maupun keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan keadaan yang demikian maka dapat dikatakan bahwa walaupun telah ada kepastian hukum dan/atau perlindungan hukum mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum namun belum tentu memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Apa yang pasti dalam hukum belum tentu memberikan keadilan, dan mengedepankan nilai keadilan saja belum tentu akan secara otomatis memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum (Fernando Manullang, 2007 : hal. 103).

Kehadiran Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang mengatur mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum patut dipertanyakan apakah benar-benar telah dapat memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah, khususnya dalam hal ganti rugi atas tanah. Berbagai permasalahan yang muncul terkait ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terlepas dari berbagai kelemahan yang terdapat dalam peraturan mengenai pengadaan tanah itu sendiri. Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 seharusnya memuat pengaturan yang lebih baik dibandingkan peraturan-peraturan sebelumnya.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, maka ada ketertarikan untuk melakukan penelitian hukum mengenai **“Kajian Terhadap Ganti Rugi Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Guna Mewujudkan Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, dan Keadilan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah ketentuan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak atas tanah ?
2. Apakah ketentuan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah mewujudkan keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah ?

## **C. Batasan Konsep**

1. Ganti rugi atas tanah menurut Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.
2. Pengadaan tanah menurut Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara

memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

3. Pembangunan untuk kepentingan umum menurut Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat, yang meliputi :
  - a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api ( di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
  - b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
  - c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
  - d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
  - e. Tempat pembuangan sampah;
  - f. Cagar alam dan cagar budaya;
  - g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.
4. Kepastian hukum yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu keadaan dalam hal suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum dinyatakan sah oleh persyaratan peraturan perundangan atau persyaratan kaidah hukum tidak tertulis atau berdasarkan putusan pengadilan tidak ada atau tidak dimungkinkan adanya upaya hukum untuk membatalkan atau

memperbaiki keabsahan suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 207).

5. Perlindungan hukum yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu suatu keadaan atau posisi subyek hukum tertentu telah memperoleh kepastian hukum tentang hubungan hukum antara para pihak dengan obyek atau benda tertentu, atau perbuatan hukumnya telah dinyatakan sah dan mendapat jaminan bahwa ia tidak akan diganggu oleh pihak ketiga (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 4).
6. Keadilan yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu suatu keadaan yang bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan (Sudikno Mertokusumo, 2010 : 208).

#### **D. Keaslian Penelitian**

Sepanjang pengetahuan penulis yang didasarkan pada hasil penelusuran beberapa tesis tentang pengadaan tanah, judul “Kajian Terhadap Ganti Rugi Atas Tanah Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Guna Mewujudkan Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, dan Keadilan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006”, belum pernah ada yang mengangkat dan memaparkan. Ada beberapa tesis yang mengangkat tema mengenai pengadaan tanah namun tidak ada korelasinya dengan penelitian ini, yaitu:



1. Tesis yang ditulis oleh Nelwan Sagrim, Nomor Mahasiswa 08.1284/PS/MIH, mahasiswa Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, pada tahun 2009, menulis tentang pengadaan tanah dengan judul “KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI PAPUA TENTANG PENGADAAN TANAH (HAK ULAYAT) KHUSUSNYA PEMBERIAN GANTI RUGI UNTUK PEMBANGUNAN DALAM MEWUJUDKAN KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 DAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 65 TAHUN 2006”. Adapun rumusan masalah dari penelitian tersebut adalah :

- a. Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pengadaan tanah hak ulayat khususnya pemberian ganti rugi bagi pembangunan untuk kepentingan umum ?
- b. Apakah kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua tentang pengadaan tanah hak ulayat khususnya pemberian ganti rugi untuk pembangunan telah mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum ?

Tujuan penelitian :

- a. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pengadaan tanah hak ulayat khususnya pemberian ganti rugi bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

- b. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua tentang pengadaan tanah hak ulayat khususnya dalam pemberian ganti rugi untuk pembangunan telah mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak ulayat.

Adapun hasil penelitiannya adalah sebagai berikut :

- a. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam pengadaan tanah hak ulayat khususnya pemberian ganti rugi bagi pembangunan berdasarkan kekhususan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dan Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 didasarkan atas musyawarah dengan masyarakat hukum adat mengenai penetapan pemberian ganti rugi atas tanahnya.
  - b. Bahwa kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua tentang pengadaan tanah (hak ulayat) khususnya pemberian ganti rugi untuk pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat berupa pengakuan, penghormatan, perlindungan, pemberdayaan, dan pengembangan hak ulayat masyarakat hukum adat atas tanah.
2. Tesis yang ditulis oleh Sujudono, Nomor Mahasiswa 040720101031, mahasiswa Pascasarjana Universitas Jember, tahun 2006, menulis tentang pengadaan tanah dengan judul “PERLINDUNGAN HUKUM

TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM”. Adapun rumusan masalah dari penelitian tersebut yaitu “adakah perlindungan hukum terhadap hak milik atas tanah yang menjadi objek pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Perpres Nomor 36 Tahun 2005?”

Tujuan penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan memahami landasan hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang secara langsung bersentuhan dengan hak milik atas tanah, sehingga dapat dipahami hak dan kewajibannya serta dapat mengkritisi makna kepentingan umum dan apakah ada perlindungan hukum bagi pemilik hak milik atas tanah yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah.

Hasil penelitian yang dilakukan :

- a. UUPA telah memberikan suatu perlindungan hukum terhadap hak milik, walaupun Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai hak milik tersebut hingga kini belum ada. Kedudukan hak milik dibatasi dengan rambu-rambu fungsi sosial dan untuk kepentingan umum, walaupun hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, artinya kepentingan umum tetap berada di atas hak milik.

- b. Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang merupakan perangkat perundangan yang menjadi dasar hukum pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada prinsipnya menggunakan asas musyawarah untuk memperoleh kesepakatan akan tetapi di sisi lain terdapat pasal-pasal yang dinilai oleh masyarakat masih bersifat represif.
3. Tesis yang ditulis oleh Sugiarto, Nomor Mahasiswa B4B008239, mahasiswa Pascasarjana Universitas Diponegoro, pada tahun 2010, menulis tentang pengadaan tanah dengan judul “Problematika Hukum Dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Bagi Pengembangan Landas Pacu Bandara Ahmad Yani Semarang”.

Adapun rumusan masalah dari penelitian tersebut adalah :

- a. Bagaimana pemberian ganti rugi terhadap pengadaan tanah bagi pengembangan landasan pacu Bandar Udara Ahmad Yani Semarang ?
- b. Bagaimana upaya hukum yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi kendala-kendala untuk pengembangan landas pacu Bandar Udara Ahmad Yani Semarang ?

Tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui secara jelas bagaimana pemberian ganti rugi terhadap pengadaan tanah bagi pengembangan landas pacu Bandar Udara Ahmad Yani Semarang.
- b. Untuk mengetahui secara jelas bagaimana upaya hukum yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam mengatasi kendala-

kendala terhadap pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pengembangan landas pacu Bandar Udara Ahmad Yani Semarang.

Adapun hasil penelitian yang dilakukan adalah :

- a. Pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pengembangan landas pacu Bandar Udara Ahmad Yani Semarang berpegang pada prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yaitu setelah tercapai suatu kesepakatan mengenai harga ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman dalam musyawarah, maka pembayaran ganti rugi dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang melalui Panitia Pengadaan Tanah secara langsung dan tunai kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah.
- b. Adanya peran aktif dari instansi yang memerlukan tanah dengan melakukan mediasi secara persuasif kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah sebagai upaya mengatasi kendala dalam ganti rugi pengadaan tanah.

Berdasarkan tiga hasil penelitian yang telah diuraikan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian yang dilakukan penulis tidak sama dengan ketiga penelitian terdahulu meskipun dengan tema yang sama yaitu mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Penelitian pertama berfokus pada kewenangan Pemerintah dalam pemberian ganti rugi pengadaan tanah hak ulayat dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum, sedangkan penelitian penulis melihat unsur kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan bagi bekas

pemegang hak atas tanah terkait ketentuan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Penelitian kedua berfokus pada perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sedangkan penelitian penulis tidak hanya pada unsur perlindungan hukum, namun juga melihat unsur kepastian hukum dan keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah terkait ketentuan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Penelitian ketiga merupakan penelitian hukum empiris dengan sasaran untuk melihat pada perilaku dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pengembangan landas pacu Bandar Udara Ahmad Yani, sedangkan penelitian penulis merupakan penelitian hukum normatif dengan sasarannya untuk melihat ketentuan mengenai ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum apakah telah memenuhi unsur kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah.

## **E. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah ketentuan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah ketentuan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 telah mewujudkan keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah.

## **F. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak, yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya pada bidang hukum agraria dan hukum pertanahan yang berkaitan dengan

ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

## 2. Manfaat praktis

Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi :

- a. Pemerintah, dalam rangka perbaikan ketentuan hukum maupun pelaksanaan ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sehingga dapat memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan bagi para pihak, termasuk bekas pemegang hak atas tanah.
- b. Masyarakat, dalam rangka membangun kesadaran hukum mengenai kewajiban setiap pemegang hak atas tanah terkait dengan fungsi sosial yang terdapat pada setiap hak atas tanah, serta mengetahui pula apa yang menjadi hak-haknya atas ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

## G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab, yaitu :

### Bab I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, keaslian penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.



## Bab II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tinjauan umum tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang meliputi pengertian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, mekanisme pengadaan tanah, jenis-jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, panitia pengadaan tanah, musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, serta kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan tentang ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

## Bab III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menguraikan mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, dan analisis data.

## Bab IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang hasil penelitian yaitu mengenai latar belakang dan pengertian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum perspektif sejarah

hukum, sosiologi hukum, politik hukum, dan filsafat hukum, serta kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan bagi bekas pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

## Bab V PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan dari seluruh uraian dalam Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV, serta saran sesuai dengan permasalahan yang dihadapi.